

## Der Mensalão-Korruptionsskandal mit weitreichenden Folgen für Brasiliens Demokratie

Fraundorfer, Markus; Llanos, Mariana

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fraundorfer, M., & Llanos, M. (2012). *Der Mensalão-Korruptionsskandal mit weitreichenden Folgen für Brasiliens Demokratie*. (GIGA Focus Lateinamerika, 12). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-458411>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Der Mensalão-Korruptionsskandal mit weitreichenden Folgen für Brasiliens Demokratie***

Markus Fraundorfer und Mariana Llanos

Der Oberste Bundesgerichtshof Brasiliens hat zwischen August und November 2012 insgesamt 25 Politiker und Wirtschaftsführer wegen Korruption und anderen kriminellen Machenschaften zu teils drastischen Gefängnisstrafen und Geldbußen verurteilt. Das Urteil gilt als eine historische Zäsur mit weitreichenden Folgen für Brasiliens Demokratie.

### **Analyse**

Monatliche Zahlungen (*mensalão*) an Abgeordnete sicherten Expräsident Luis Ignacio Lula da Silva am Beginn seiner ersten Amtszeit (2003-2005) die notwendigen parlamentarischen Mehrheiten. Dies mag moralisch verwerflich sein, erklärt sich aber aus der großen Fragmentierung des brasilianischen Parlaments. Obwohl der Präsident in der Verfassung mit einer großen Machtfülle ausgestattet ist, muss er sich im Alltag für die Umsetzung seiner Agenda durch einen dauernden Balanceakt Mehrheiten sichern und eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen ausgleichen.

- Die Aufarbeitung des Mensalão-Skandals und die hier zutage getretene Unabhängigkeit des Obersten Bundesgerichtshofes sind ein Beweis für die fortschreitende Konsolidierung der brasilianischen Demokratie.
- Weder die Regierungspartei Partido dos Trabalhadores (PT) noch der ehemalige Präsident Lula da Silva hatten Einfluss auf die Entscheidungen der Obersten Bundesrichter.
- Zumindest bisher hat der Skandal das Ansehen des ehemaligen Präsidenten selbst nicht in Mitleidenschaft gezogen. Er gilt nicht zuletzt wegen seiner beispiellosen Sozial- und Armutsbekämpfungspolitik als einer der erfolgreichsten und beliebtesten Präsidenten in der Geschichte Brasiliens.
- Ungeklärt bleibt, inwieweit Lula da Silva selbst in den Skandal eingeweiht war.

*Schlagwörter: Brasilien, Demokratie, Präsidialsysteme, Korruption, Unabhängigkeit der Justiz*

## **Machtspiele in den Hinterzimmern des Präsidentenpalasts**

Durch ein Interview des Parlamentsabgeordneten Roberto Jefferson im Juni 2005 drang ein Korruptionsskandal an die Öffentlichkeit, der von Bundesstaatsanwalt Roberto Gurgel im August 2012 als der „kühnste und skandalträchtigste Fall von Korruption und Missbrauch öffentlicher Gelder [...] in Brasilien“ (Estadão 2012a) bezeichnet wurde. Die Regierungspartei Partido dos Trabalhadores (PT) hatte seit dem Regierungsantritt im Jahr 2003 monatliche Summen von 30.000 BRL (ungefähr 11.000 EUR) an Parlamentarier anderer Koalitionsparteien gezahlt, damit sie Vorhaben der Regierung zustimmen. Diese Beteiligung der Regierungspartei an Geldwäsche, Veruntreuung öffentlicher Gelder und anderen kriminellen Machenschaften schlug hohe Wellen. Richter des Obersten Bundesgerichtshofs zogen aufgrund möglicher Verbindungen des damaligen Präsidenten ein Amtsenthhebungsverfahren in Erwägung. Im Jahr 2006 musste Lula da Silva um seine Wiederwahl fürchten. Die Vermutungen, dass der Präsident selbst in den Skandal um die illegalen Monatszahlungen verstrickt gewesen sein könnte, waren nicht unbegründet und sind nach wie vor nicht vollständig aus dem Weg geräumt (Patarra 2010).

Im Oktober 2006 wurde Lula da Silva dennoch für eine zweite Amtszeit wiedergewählt und gilt heute, zwei Jahre nach Ende seiner achtjährigen Regierungszeit, aufgrund seiner aktiven Sozial- und Armutspolitik als einer der populärsten und erfolgreichsten Präsidenten in der Geschichte Brasiliens. Doch ein fader Nachgeschmack bleibt bestehen und kratzt gewaltig am ethischen und moralischen Diskurs, den sich die PT seit ihrer Gründung in den 1980er Jahren und insbesondere unter der Regierung Lula da Silvas auf die Fahnen geschrieben hatte. Brasiliens Präsidentin Dilma Rousseff (seit 2010), die Lula da Silva als Energieministerin (2003-2005) und Stabschefin (2005-2010) diente, blieb von dem Korruptionsskandal unberührt, entließ allerdings mehrere ihrer Minister wegen Korruptionsvorwürfen. Schon während Lula da Silvas Amtszeit sahen sich acht seiner Minister schwerwiegenden Korruptionsanschuldigungen ausgesetzt, darunter die rechte Hand des Präsidenten, Stabschef José Dirceu, der schließlich wegen seiner Verwicklungen in den Korruptionsskandal im Jahr 2005 das Handtuch werfen musste (Patarra 2010: 322-323).

Korruption scheint also während der Präsidentschaft Lula da Silvas tief verwurzelt und als ein ausgeklügeltes und hochkomplexes Spiel betrieben worden zu sein. Nicht zuletzt deshalb brauchte der Oberste Bundesgerichtshof sieben Jahre, um das System der illegalen Monatszahlungen vollständig aufzuarbeiten und offenzulegen.

## **Der Präsident und seine Abhängigkeit von Regierungskoalitionen**

Warum aber sah sich die Regierung genötigt, die Stimmen von Abgeordneten alliierter Regierungsparteien zu kaufen? Aus normativer und moralischer Perspektive ist dieses Verhalten kaum zu rechtfertigen. Betrachtet man allerdings die politischen Verhältnisse in der Regierung Lula da Silvas näher, finden sich politische Erklärungen. Theoretisch handelt es sich bei der brasilianischen Präsidentschaft um eine der (konstitutionell) mächtigsten der Welt. In der Praxis führt das Verhältniswahlssystem mit offenen Listen allerdings dazu, dass das Parteiensystem extrem stark zersplittert ist und bisher alle Präsidenten Minderheitenregierungen vorstanden. Seit dem Jahr 1990 kontrollierte keine Partei im Senat oder im Abgeordnetenhaus mehr als 25 Prozent der Sitze. Deshalb sind brasilianische Präsidenten darauf angewiesen, Koalitionen mit anderen Parteien zu formen, um regierungsfähig zu sein.

Ein „Koalitions-Präsidentalismus“ sichert den Präsidenten die Unterstützung der Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses (Senat und Abgeordnetenhaus), die ihren eigenen Parteien fehlt. Diese Art des Regierens ist eine politische Herausforderung: Der Präsident ist dazu gezwungen, sich mittels unterschiedlicher Strategien die Unterstützung und Kooperation der Regierungspartner zu sichern. Dazu gehören die Verteilung von Ministerposten ebenso wie die Zuweisung von Geldtransfers im Haushalt in bestimmte Wahlkreise, aber auch die Verteilung von Kabinettsposten proportional zum Anteil der Parlamentssitze (Amorim Neto 2006). Diese Koalitionen sind allerdings instabil, weil es vorkommt, dass Parteien die Regierung verlassen und der Präsident mögliche neue Partner an der Regierungsbildung beteiligen muss, um die eigene Mehrheit im Kongress zu erhalten.

Mit der Wahl Lula da Silvas im Jahr 2003 wurde die PT erstmals in ihrer Geschichte Regierungspartei. Im brasilianischen Parteiensystem ist sie einer-

seits die Partei mit der stärksten ideologischen Orientierung, andererseits aber auch die heterogenste aller Parteien. Für die Unterstützung seiner Reformpläne und Mehrheiten im Kongress musste Lula da Silva deswegen nicht nur Koalitionen mit anderen Oppositionsparteien schmieden, sondern auch die Interessen der unterschiedlichen Flügel innerhalb der PT bedienen. Dazu erweiterte er die Zahl der Ministerien von 21 auf 35, wobei die PT mit der Mehrheit der Ministerposten belohnt wurde. Die Verhandlungen über Transferzahlungen an bestimmte Wahlkreise im Haushalt sollte die Unterstützung der Koalitionspartner sichern. Dies war jedoch äußerst schwierig, da es sich um die vielschichtigste Koalition seit dem Übergang zur Demokratie handelte.

Obwohl Lula am Anfang acht Koalitionspartner hatte, blieb er Minderheitenpräsident, bis er gegen Ende des ersten Regierungsjahres die Partido de Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) in seine Regierungskoalition einband. Die PMDB ist eine Zentrumsparterie, die stets die meisten Sitze in beiden Kongresskammern erzielte. Mit neun Parteien verfügte Lula da Silva dann über eine komfortable Mehrheit im Kongress. Allerdings reichte das Spektrum dieser Parteien von radikal-linken bis hin zu rechtsgerichteten Einstellungen. Der „Preis“ für die Unterstützung im Kongress war entsprechend hoch.<sup>1</sup>

## Die enttarnten Spieler

Am 2. August 2012 begann die Anklageerhebung gegen 38 Beschuldigte aus dem Finanzsektor, den Reihen der PT und anderen Regierungsparteien. Als politische Hauptverantwortliche kamen José Dirceu (Stabschef des Präsidenten Lula da Silva), José Genoino (damaliger Präsident der PT), Delúbio Soares (damaliger Schatzmeister der PT) und Sílvio Pereira (damaliger Generalsekretär der PT) infrage (Patarra 2010: 390). Außer dem damaligen Präsidenten war damit die gesamte ehemalige Spitze der PT angeklagt.

Die Anklage unterschied einen operativen, einen politischen und einen finanziellen Zirkel. Im Mittelpunkt des operativen Zirkels stand Marcos Valério, der Geschäftsmann einer Werbeagentur mit Sitz in Belo Horizonte. Valério war laut

Anklage derjenige, der das operative System des Mensalão entworfen hatte. Er zweigte aus Werbeverträgen, die er von der Regierung erhielt, Gelder ab, verschleierte deren Herkunft durch fiktive Darlehen unterschiedlicher Banken (darunter die Banco Rural und die Banco BMG) und verteilte das Geld anschließend unter den Parlamentariern.

Im Zentrum des politischen Zirkels befanden sich José Dirceu, José Genoino, Sílvio Pereira und Delúbio Soares. José Dirceu wird als der politische Kopf des Mensalão bezeichnet, da er die Vereinbarungen und Abmachungen der PT mit den weiteren Regierungsparteien koordinierte. Dirceu war einer der Mitbegründer der PT und einer der engsten Vertrauten Lula da Silvas, bevor er aufgrund dieser Anschuldigungen sein Amt als Stabschef im Jahr 2005 niederlegen musste. José Genoino, dem damaligen Präsidenten der PT, wird vorgeworfen, aktiv an den Verhandlungen mit den alliierten Regierungsparteien und den involvierten Banken beteiligt gewesen zu sein und die Verteilung der Gelder gelenkt zu haben. Delúbio Soares, der ehemalige Schatzmeister der PT, soll verantwortlich für die Verhandlungen mit Marcos Valério gewesen sein und sowohl den Aufbau des Betrugssystems als auch die Verteilung der Gelder gelenkt haben. Sílvio Pereira soll als Generalsekretär der PT ebenfalls an den Verhandlungen mit den weiteren Regierungsparteien beteiligt gewesen sein.

Der finanzielle Zirkel des Skandals bestand aus mehreren Repräsentanten des brasilianischen Finanzsektors, insbesondere der Banco Rural, die eine führende Rolle bei der Verteilung der Darlehen an die PT gespielt haben soll. Die öffentlichen Gelder wurden unter anderem von der Banco Rural „gewaschen“, bevor diese an die Parlamentarier der Regierungsparteien weitergeleitet wurden.

## Die Spieler auf der Anklagebank

Der für die Aufarbeitung des Mensalão verantwortliche Richter Joaquim Barbosa wurde von Präsident Lula da Silva im Jahr 2003 als Richter des Obersten Bundesgerichtshofes (Supremo Tribunal Federal, STF) vorgeschlagen und wenig später als der erste afrobrasilianische Richter in der Geschichte des Obersten Bundesgerichtshofs vereidigt. In den brasilianischen Medien gilt Joaquim Barbosa schon jetzt als der große Held des Skandals. Er ist dafür verantwortlich, dass die Anklage dieses historische und in der Geschichte der

<sup>1</sup> Für eine exzellente Analyse der politischen Motive des Mensalão siehe Pereira, Power und Raile (2009).

modernen Demokratie Brasiliens beispiellose Ausmaß angenommen hat. Seine Urteile waren maßgeblich für die historischen Strafen der Hauptverantwortlichen des Mensalão, weil er die Mehrheit der anderen zehn Richter des Obersten Bundesgerichtshofs von seinen Einschätzungen überzeugen konnte – denn die Richter waren sich durchaus nicht einig. Barbosas Hauptgegenspieler war Ricardo Lewandowski<sup>2</sup>, der im Gegensatz zu Barbosa die Freisprechung eines Großteils der Angeklagten forderte.

Von den anfangs 38 Angeklagten wurden letzten Endes 25 Beteiligte, darunter Mitglieder des brasilianischen Finanzsektors, Marcos Valério und seine engsten Geschäftspartner sowie ehemalige Politiker der PT und anderer Regierungsparteien wie der Partido Progressista (PP), Partido Liberal (PL), PMDB, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) zu mehrjährigen Gefängnisstrafen und Geldbußen verurteilt.<sup>3</sup>

teilt. Genoino muss sich neben einer Geldbuße von 468.000 BRL (ca. 174.000 EUR) auf sechs Jahre und elf Monate in Verwahrung einstellen (Folha 2012). Soares erhielt eine Geldbuße von 325.000 BRL (ca. 120.000 EUR) und acht Jahre und elf Monate Haft, wobei sowohl Dirceu als auch Soares ihre Gefängnisstrafe aufgrund der Schwere der Verbrechen im geschlossenen Vollzug mit höchster Sicherheitsstufe antreten müssen.

Die folgenden Tabellen 1 und 2 zeigen als Beispiel die Abstimmung der elf Richter in Bezug auf die Verurteilungen der politischen Hauptverantwortlichen Dirceu, Genoino und Soares sowie die Verteilung des Strafmaßes. Die große Mehrheit der Richter war sich in Bezug auf aktive Korruption der drei Angeklagten einig (X). Die von Barbosa vorgeschlagene Verurteilung aller drei Angeklagten wegen Organisation einer kriminellen Vereinigung wurde von immerhin vier Richtern – Lewandowski, Weber, Toffoli und Lúcia – abgelehnt (O),

**Tabelle 1: Die Abstimmung der Richter\* zur Verurteilung Dirceus, Genoinos und Soares**

	José Dirceu		José Genoino		Delúbio Soares	
	Akt. Korruption	Org. krimin. Vereinigung	Akt. Korruption	Org. krimin. Vereinigung	Akt. Korruption	Org. krimin. Vereinigung
Joaquim Barbosa	X	X	X	X	X	X
Ricardo Lewandowski	O	O	O	O	X	O
Rosa Weber	X	O	X	O	X	O
Luiz Fux	X	X	X	X	X	X
Dias Toffoli	O	O	X	O	X	O
Cármem Lúcia	X	O	X	O	X	O
Cezar Peluso	-	-	-	-	-	-
Gilmar Mendes	X	X	X	X	X	X
Marco Aurélio	X	X	X	X	X	X
Celso de Mello	X	X	X	X	X	X
Ayres Britto	X	X	X	X	X	X

\* Aufgrund seines beginnenden Ruhestands war Richter Cezar Peluso von den Abstimmungen ausgeschlossen.

Quelle: *Folha Online*: <[www.estadao.com.br/especiais/o-placar-do-mensalao,184537.htm](http://www.estadao.com.br/especiais/o-placar-do-mensalao,184537.htm)>.

José Dirceu, José Genoino und Delúbio Soares, die politischen Hauptverantwortlichen des Skandals, wurden aufgrund aktiver Korruption und der Organisation einer kriminellen Vereinigung zu Strafen verurteilt, die in der Geschichte Brasiliens ihresgleichen suchen. Dirceu wurde zu zehn Jahren und zehn Monaten Gefängnis und einer Geldbuße von 670.000 BRL (ca. 250.000 EUR) verur-

wobei insbesondere Lewandowski sämtliche drei Angeklagte mit einer einzigen Ausnahme von den Anschuldigungen der aktiven Korruption und der Organisation einer kriminellen Vereinigung freisprach.

Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Strafen Dirceus, Genoinos und Soares bzgl. aktiver Korruption und der Organisation einer kriminellen Vereinigung. Zusammenaddiert ergeben diese das letztendliche Strafmaß.

2 Ebenfalls durch den ehemaligen Präsidenten Lula da Silva zum Richter des Obersten Bundesgerichtshofs berufen.

3 Silvio Pereira wurde durch eine Vereinbarung mit dem Generalstaatsanwalt zu 750 Stunden gemeinnütziger Arbeit verurteilt und damit aus der Liste der Angeklagten entfernt.



**Tabelle 2: Die Verteilung der Strafen Dirceus, Genoinos und Soares**

	Strafmaß		
	Aktive Korruption	Org. krimin. Vereinigung	Gesamt
José Dirceu	7 Jahre, 11 Monate	2 Jahre, 11 Monate	10 Jahre, 10 Monate
José Genoino	4 Jahre, 8 Monate	2 Jahre, 3 Monate	6 Jahre, 11 Monate
Delúbio Soares	6 Jahre, 8 Monate	2 Jahre, 3 Monate	8 Jahre, 11 Monate

Quelle: *Folha Online*: <[www.estadao.com.br/especiais/o-placar-do-mensalao,184537.htm](http://www.estadao.com.br/especiais/o-placar-do-mensalao,184537.htm)>.

Kátia Rabello, die Präsidentin der Banco Rural, erhielt eine Gefängnisstrafe von 16 Jahren und acht Monaten aufgrund der zentralen Rolle der Banco Rural in der Funktionsweise des Mensalão. Die Banco Rural war maßgeblich daran beteiligt, den Mensalão mittels fiktiver Darlehen zu finanzieren, um den wahren Ursprung des Geldes aus der Staatskasse zu verschleiern. Die Banco Rural gewährte sowohl der PT als auch den Werbefirmen Marcos Valérios diese Darlehen ohne klare technische Kriterien, welche die Bank als gewöhnliche Überweisungen deklarierte. Da die Bank beispielsweise einen gewichtigen Teil des Geldes ins Ausland transferierte, um die wahren Adressaten zu verschleiern, machte sie sich der Geldwäsche schuldig.

Die höchsten Strafen im Prozess erhielten allerdings die Hauptverantwortlichen des von den Richtern identifizierten operativen Zirkels. Die Gefängnisstrafe Marcos Valérios, dem „Erfinder“ des Mensalão, beläuft sich aktuell auf mehr als 40 Jahre. Neben Geldwäsche, aktiver Korruption, Veruntreuung öffentlicher Gelder und Steuerhinterziehung wird ihm auch die Organisation einer kriminellen Vereinigung vorgeworfen. Allerdings wird er aufgrund geltender Höchstgrenzen für Gefängnisstrafen die Gesamtstrafe nicht absitzen müssen. Seine engsten Geschäftspartner Ramon Hollerbach kamen mit etwas mehr als 29 Jahren und Christiano Paz mit knapp 26 Jahren etwas besser davon. Auch sie müssen ihre jeweilige Gefängnisstrafe aufgrund der Schwere der Vergehen im geschlossenen Vollzug mit höchster Sicherheitsstufe antreten.

### **Die treuen Diener des Systems**

Neben der allgemeinen Überraschung, dass die einst Mächtigen der Politik wegen ihrer Verfehlungen tatsächlich ins Gefängnis wandern sollten, geisterte in den Medien die Frage herum, wie diese teils drastischen Verurteilungen möglich waren.

Erstaunen gab es vor allem deshalb, weil der Generalstaatsanwalt und der große Teil der Richter des Obersten Bundesgerichtshofes von Präsident Lula da Silva selbst ernannt worden waren. Wie ist es möglich, dass diese Richter während des gesamten Prozesses nicht zugunsten Lula da Silvas oder seiner Partei entschieden haben?

Die Verurteilungen belegen also – für viele Beobachter erstaunlich – die Unabhängigkeit der brasilianischen Justiz. Zwei Hauptgründe lassen sich für das Verhalten der Richter anführen: Zum einen ist der Präsident nicht alleine für die Ernennung der Richter verantwortlich. Für die Ernennung von Richtern des Obersten Bundesgerichtshofes gewährt die brasilianische Verfassung nach US-amerikanischem Vorbild dem Präsidenten das Vorschlagsrecht. Der Senat muss die Ernennungen allerdings bestätigen. Da seit der Gründung des Obersten Bundesgerichtshofes im Jahr 1891 der Senat kaum jemals einen vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten abgelehnt hat, wird oftmals argumentiert, dass der Präsident den gesamten Auswahl- und Ernennungsprozess der Kandidaten kontrolliert. Dennoch befinden sich Präsidenten nicht immer in der Position, dem Senat einen bevorzugten Kandidaten vorzuschlagen. Schließlich sind auch diese Kandidatenernennungen nicht frei von politischen Koalitionsverhandlungen. Außerdem existiert die Macht des Präsidenten neben der starker und unabhängiger Gerichte. Bundesrichter, nachgelagerte gerichtliche Instanzen und Berufsverbände wie die brasilianische Anwaltskammer sind zumindest informell in den Auswahlprozess involviert und können entscheidenden Druck ausüben, um ihren eigenen Kandidaten zu fördern. So werden vom Präsidenten vorgeschlagene Kandidaten erster Wahl oftmals aufgrund mangelnden Konsenses schon zu Beginn des Verfahrens ausgeschlossen. Es setzen sich dann Kandidaten durch, deren Profil sowohl dem Präsidenten als auch den anderen Akteuren, die auf formelle oder informelle Art in den Auswahlprozess involviert sind, entgegenkommt.

Lula da Silva wählte stets hochqualifizierte Kandidaten aus, die zwar allesamt über gute politische Verbindungen verfügten, deren Hintergrund aber eher Karrieren in der Justiz oder dem öffentlichen Dienst und weniger in der Politik waren. Der damalige Generalstaatsanwalt, Richter Dias Toffi, war der einzige, der aus Lula da Silvas unmittelbarem Umfeld kam, als er ernannt wurde. Diese auf Konsens ausgerichtete Kandidatenauswahl ist nicht nur Beweis für die Macht der Gerichte. Aber die Kandidaten mussten auch für die überaus heterogene Regierungskoalition annehmbar sein und im Senat das Votum der alliierten Parteien erhalten (Llanos und Lemos 2013).

Darüber hinaus verfügt der brasilianische Präsident – im Gegensatz zu vielen anderen lateinamerikanischen Ländern – nicht über die Macht, Richter zu entlassen. Damit ändert sich die Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes nicht zwangsläufig mit einem Regierungswechsel. In Brasilien erfolgen neue Ernennungen nur nach dem Abtritt eines Richters, weil dieser entweder mit dem 70. Geburtstag in den Ruhestand gehen muss oder wenn er stirbt. Da Rücktritte äußerst selten sind, wissen Präsidenten im Vorhinein, wie viele Mandatsträger sie ernennen können und selbst zu welchem Zeitpunkt dies der Fall sein wird. Seit Beginn der modernen brasilianischen Demokratie im Jahr 1985 ist Lula da Silva der einzige Präsident gewesen, der in der Lage war, mehr als 50 Prozent der Richter des Obersten Bundesgerichtshofs zu ernennen. Doch wie allen anderen brasilianischen Präsidenten war es auch ihm nicht möglich, nach der Ernennung Druck auf die jeweiligen Richter auszuüben. In einem System wie dem Brasiliens, in welchem die Amtszeiten der Richter sehr lang sind und die verpflichtenden Ruhestandsregelungen vollständig eingehalten werden, sind Richter des Obersten Gerichtshofes während ihrer Amtsausübung frei von politischem Druck und haben somit die besten Voraussetzungen, unabhängig zu agieren.

Mit anderen Worten: Die genannten institutionellen und politischen Faktoren führen dazu, dass sich brasilianische Richter eher als *treue Diener des Systems*<sup>4</sup> denn als bedingungslose Diener des jeweiligen Amtsinhabers der Exekutive verhalten. Dabei erwartet auch niemand, dass die Richter sämtliche Maßnahmen sowohl der Exekutive als auch der Legislative billigen. Wie Richter Ayres Britto (von

Lula da Silva ernannt, 18 Jahre lang Mitglied der PT und Präsident des Obersten Bundesgerichtshofes bis Ende November 2012<sup>5</sup>) formulierte: „Das Amt des Richters ist kein Amt des Vertrauens. Man darf nicht dankbar sein gegenüber der Person, die einen mit der Robe ernannt hat. Ganz im Gegenteil, man erweist der Ernennung Ehre durch ein unabhängiges Handeln sowie durch die Tatsache, die mitgebrachten Voraussetzungen für das Amt in die Amtsausübung einzubringen. Ich wurde auf der Basis zweier Voraussetzungen ernannt, ein makellostes Ansehen und bemerkenswerte juristische Kenntnisse. Es gelang mir, beides in meine Amtsausübung einzubringen. Damit habe ich meiner Ernennung Ehre erwiesen.“ (Folha Online 5. Dezember 2012).

### **Mögliche Folgen für die brasilianische Politik – und darüber hinaus**

Die Aufarbeitung des Skandals kann weitreichende historische Konsequenzen für das politische System Brasiliens nach sich ziehen. Der brasilianische Historiker José Murilo de Carvalho vertritt die Ansicht, dass mit diesem Prozess die langjährige in Brasilien vorherrschende absolutistische Tradition der Straffreiheit der Mächtigen infrage gestellt wird (Estadão 2012b). In dieser Hinsicht ist die Aufarbeitung des Mensalão von größerer Bedeutung als das Impeachment-Verfahren gegen den ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Collor de Mello (1990-1992) in den 1990er Jahren, der nach seiner Absetzung als Präsident vom Obersten Bundesgerichtshof von jeglichen Korruptionsvorwürfen freigesprochen worden war.

Nicht nur handelt es sich bei dem jetzigen Skandal um den komplexesten und längsten Fall, den der Oberste Bundesgerichtshof in Brasiliens moderner Demokratie je bearbeitet hat. Darüber hinaus ist es das erste Mal, dass tatsächlich ehemalige hochrangige Regierungspolitiker eine nicht geringe Gefängnisstrafe antreten müssen. Die Schuldsprüche der Obersten Richter Brasiliens, insbesondere das bedingungslose Vorgehen Joaquim Barbosas, setzen neue Maßstäbe für Brasiliens politische Kultur und können als ein weiterer bedeutender Schritt in der stetigen Konsolidierung des brasilianischen Rechtsstaates seit der Verabschie-

<sup>4</sup> Shapiro (1981) zitiert nach Brinks (2011).

<sup>5</sup> Sein Nachfolger im Amt des Präsidenten des Obersten Bundesgerichtshofes wurde Joaquim Barbosa am 22. November 2012.

derung der modernen demokratischen Verfassung im Jahr 1988 gesehen werden.

Eine Frage allerdings bleibt offen: Was wusste der damalige Präsident Lula da Silva wirklich über den Mensalão? Im Juni 2005 erhielt der Oberste Bundesgerichtshof zwei Anträge, in welchen Präsident Lula da Silva wegen Amtsvergehen beschuldigt wurde, da er keine Schritte gegen den Mensalão unternommen hatte, nachdem er von Roberto Jefferson über dessen Existenz informiert worden war (Veja 2012). Beide Anträge wurden zu den Akten gelegt. Die Anschuldigungen vonseiten einiger Angeklagter und ehemaliger Parlamentsabgeordneter in Bezug auf Lula da Silvas Mitwisserschaft bestehen jedoch weiter fort.

Der Mensalão-Skandal ist skandalös. Dank der Arbeit des Obersten Bundesgerichtshofes und des Generalstaatsanwalts sind heute sämtliche Details bekannt. Dennoch existiert diese Art der Korruption nicht nur in Brasilien. Im Jahr 2000 ging ein argentinischer Parlamentsabgeordneter mit einem ähnlichen Fall von Stimmenkauf im Senat an die argentinische Öffentlichkeit. Die Regierungspartei des damaligen Präsidenten De la Rúa verfügte im Senat nicht über die Mehrheit. Der ausbrechende Skandal (in dessen Verlauf der damalige Vizepräsident sein Amt aufgab) läutete das Ende der Regierung De la Rúas ein, der schließlich im Dezember 2001 in einem von Krisen und sozialen Protesten aufgeladenen Umfeld zum Rücktritt gezwungen wurde. Wie viele weitere Korruptionsskandale ähnlicher Art mussten wohl unter der Oberfläche (auf nationaler oder subnationaler Ebene) geschwelt haben, ohne dass die Öffentlichkeit je davon erfahren hat?

Wenn wir uns in Erinnerung rufen, dass der große Teil der politischen Systeme Lateinamerikas durch die Zersplitterung der Parteienlandschaft und das Verhältniswahlrecht gekennzeichnet sind, befinden sich beinahe alle lateinamerikanischen Präsidenten in einer ähnlichen Position. Die Verfassungen statten den Präsidenten mit umfangreichen Mitteln zum Regieren aus, die Mehrheitsbildung jedoch erweist sich stets als ein schwieriger Balanceakt. Im brasilianischen Konsenssystem erschienen sämtliche Wege und Optionen möglich. Das unabhängige Agieren des Obersten Bundesgerichtshofes demonstrierte der Politik allerdings eindeutig, dass sich mittlerweile der Weg der Ungesetzlichkeit als ein Weg mit äußerst unangenehmen Folgen erweist. Diese Erfahrung stärkt nicht nur die brasilianische Demokratie, son-

dern kann darüber hinaus auch als Beispiel für die gesamte Region wirken.

## Literatur

- Amorim Neto, Otávio (2006), *The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas*, in: *Comparative Political Studies*, 39, 4, 415-440.
- Brinks, Daniel (2011), *Faithful Servants of the Regime: The Brazilian Constitutional Court's Role under the 1988 Constitution*, in: G. Helmke und J. Ríos-Figueroa (Hrsg.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 154-186.
- Estadão (2012a), *'Mensalão foi mais atrevido e escandaloso caso de corrupção', diz Gurgel no STF*, 3. August, online: <[www.estadao.com.br/noticias/nacional,mensalao-foi-mais-atrevido-e-escandaloso-caso-de-corrupcao-diz-gurgel-no-stf,910629,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,mensalao-foi-mais-atrevido-e-escandaloso-caso-de-corrupcao-diz-gurgel-no-stf,910629,0.htm)> (12. November 2012).
- Estadão (2012b), *Julgamento pode mudar a nossa cultura política*, 12. November, online: <[www.estadao.com.br/noticias/nacional,julgamento-pode-mudar-a-nossa-cultura-politica,959446,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,julgamento-pode-mudar-a-nossa-cultura-politica,959446,0.htm)> (13. November 2012).
- Folha Online (2012), <[www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/)> (12. November 2012).
- Patarra, Ivo (2010), *O chefe*, online: <[www.escandalodomensalao.com.br/](http://www.escandalodomensalao.com.br/)> (2. November 2012).
- Pereira, Carlos, Timothy Power, und Eric Raile (2009), *Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão*, in: M. Inácio und L. Rennó (Hrsg.), *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*, Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Shapiro, Martin (1981), *Courts: A Comparative and Political Analysis*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Veja (2012), *O Julgamento do Mensalão. A hora da Sentença*, online: <<http://veja.abril.com.br/o-julgamento-do-mensalao/hora-da-sentenca/>> (13. November 2012).



## ■ Die Autoren

Markus Fraundorfer ist Doktorand am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und der Universität Hamburg. Seine Forschung konzentriert sich auf Brasiliens politischen Aufstieg in der Weltpolitik. Derzeit ist er Gastwissenschaftler an der Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

E-Mail: <markus.fraundorfer@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/fraundorfer>>

Dr. Mariana Llanos ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und Sprecherin des Forschungsteams 2 „Recht und Politik“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“. Ihre Forschungsschwerpunkte sind politische Institutionen, Präsidentialismus und Gewaltenteilung. Sie leitet ein vergleichendes Projekt zur „(Un-)Abhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“.

E-Mail: <mariana.llanos@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/llanos>>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Fragen der Gewaltenteilung und institutionelle Arrangements werden im Rahmen des GIGA Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ bearbeitet.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

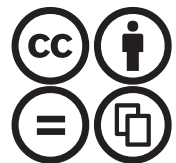
Flemes, Daniel (2011), *Brazil's Vision of the Future Global Order*, in: *Contexto Internacional*, 32, 2, 403-436.  
Llanos, Mariana, und Leiv Mainstentredet (Hrsg.) (2010), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, New York: Palgrave.

Llanos, Mariana, und Leany Lemos (2013), *Presidential Preferences? The Supreme Federal Tribunal Nominations in Democratic Brazil*, in: *Latin American Politics and Society* (i.E.).

Peters, Ina (2011), *Der Belo Monte Staudamm: Paradebeispiel für eine erfolgreiche Zivilgesellschaft in Brasilien?*, GIGA Focus Lateinamerika, 9, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes  
Lektorat: Kerstin Labusga; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg



IMPRESSUM